

Dr. Michael J. Seitz

Staatliche Industriepolitik

Begründungen, Instrumente und Probleme



Nomos Verlagsgesellschaft
Baden-Baden

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Ein Titeldatensatz für diese Publikation ist bei Der Deutschen Bibliothek erhältlich.

ISBN 3-7890-6623-0

Zugl.: Lüneburg, Univ., Diss., 1999

1. Auflage 2000

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2000. Printed in Germany. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der photomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten.

Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis	15
Tabellenverzeichnis	17
Abkürzungsverzeichnis	19
Einleitung	21
1. Zum Begriff Industriepolitik.....	32
1.1. Definition: Wirtschaftspolitik	34
1.2. Definition: Industriepolitik.....	37
1.3. Ausprägungen bzw. Arten der Industriepolitik	39
1.3.1. Unterscheidung nach der Zielorientierung	39
1.3.1.1. Unterscheidung nach Struktureinwirkungszielen	40
1.3.1.2. Unterstützung und Herstellung eines funktionierenden Wettbewerbs.....	42
1.3.1.3. Unterscheidung nach außenhandelspolitischen Ziele	43
1.3.2. Unterscheidung nach der Bedeutung im Zeitablauf	43
1.3.3. Unterscheidung nach der Eingriffsart industriepolitischer Maß- nahmen.....	45
1.3.4. Unterscheidung nach dem Anknüpfungspunkt industriepolitischer Maßnahmen	47
2. Rechtfertigungsversuche einer staatlichen Industriepolitik	50
2.1. Wohlfahrtseinbußen durch den Verlust von Industrien	52
2.1.1. Ökonomische Wohlfahrtseinbußen.....	52
2.1.1.1. Folgen eines Verlusts von inländischen Wertschöpfungs- bereichen	53
2.1.1.2. Ökonomische Nachteile aufgrund von Abhängigkeiten von ausländischen Produzenten und Zulieferern	56
2.1.1.2.1. Gefährdung der Versorgung inländischer Pro- duzenten und Konsumenten mit ausländischen Zwischen- und Fertigprodukten	56
2.1.1.2.2. Abschöpfung von Monopolrenten durch das Ausland auf monopolisierten Globalmärkten	59

Inhaltsverzeichnis

2.1.1.2.3. Differenzierte weltweite Kontrolle nachfolgender Produktionsstufen auf monopolisierten Globalmärkten.....	62
2.1.1.3. Entstehen einer „technologischen Lücke“	64
2.1.1.4. Beeinträchtigungen der Entwicklung von Industrien durch das Fehlen von positiven externen Effekten, von Abstrahl- effekten sowie von Vernetzungs- und Rückkopplungs- effekten.....	65
2.1.2. Außerökonomische Wohlfahrtseinbußen	67
2.1.2.1. Negative soziale und politische Auswirkungen der Arbeitslosigkeit	67
2.1.2.2. Machtpolitische Nachteile aufgrund von Abhängigkeiten vom Ausland	67
2.2. Argumente für eine reaktive Industriepolitik.....	69
2.2.1. Verdrängungswettbewerb auf der Basis von Produktionsgrößen- vorteilen	70
2.2.1.1. Größenvorteile der Massenfertigung bei gegebener Produk- tionstechnologie und gegebenen Produktionsfertigkeiten	71
2.2.1.1.1. Unteilbarkeiten und Fixkostendegression.....	72
2.2.1.1.2. Steigende Skalenerträge.....	75
2.2.1.2. Lerneffekte	76
2.2.1.3. Verbundvorteile (economies of scope)	80
2.2.1.4. Zur industriepolitischen Bedeutung von Produktions- größenvorteilen im Verdrängungswettbewerb.....	82
2.2.2. Marktzutrittsschranken (sowie Anpassungs- bzw. Expansions- probleme).....	84
2.2.2.1. Definitionen und Arten von Marktzutrittsschranken	84
2.2.2.2. Dynamische Größenvorteile bzw. im Zeitablauf sinkende Durchschnittskosten	88
2.2.2.3. Standardvorgaben.....	95
2.2.2.4. Zeitlich begrenzte Märkte	101
2.2.2.5. Irreversibilität von Investitionskosten.....	102
2.2.2.6. Geringe Risikoübernahme durch private Unternehmungen.....	107
2.2.2.6.1. Risikoscheu privater Unternehmungen.....	108

Inhaltsverzeichnis

2.2.2.6.2. Begrenzte Möglichkeiten einer Risikoreduzierung für kleine Unternehmen durch fehlende Möglichkeiten der Risikostreuung	109
2.2.2.7. Kurzfristige Planungshorizonte privater Entscheidungsträger	110
2.2.2.8. Wettbewerbsprobleme innovativer Unternehmen aufgrund der Nichtanwendbarkeit des Ausschlußprinzips bei FuE-Ergebnissen	112
2.2.2.9. Unvollkommene Kapitalmärkte	116
2.2.2.9.1. Unvollkommener Kapitalmarkt in bezug auf den Umfang	116
2.2.2.9.2. Unvollkommener Kapitalmarkt in zeitlicher Hinsicht	118
2.2.2.10. Handelsbeschränkendes Verhalten der Konkurrenten	119
2.2.2.11. Bedeutung von Marktzutrittsschranken	124
2.3. Argumente für eine aktive Industriepolitik	132
2.3.1. Staatlicher Handlungsbedarf aufgrund von positiven externen Effekten	133
2.3.1.1. Positive externe Effekte im Zusammenhang mit FuE-Aktivitäten	133
2.3.1.2. Netzwerkexternalitäten	135
2.3.2. Vorteile einer freien Diffusion von FuE-Ergebnissen	138
2.3.2.1. Nutzungsnachteile eines Verwendungsausschlusses auf der Basis der Nichtrivalität in der Verwendung von FuE-Ergebnissen	138
2.3.2.2. Nutzungsnachteile aufgrund von Schwierigkeiten beim Handel mit Lizenzen	142
2.3.2.3. FuE im Spannungsfeld zwischen den Vorteilen einer privatwirtschaftlichen Durchführung von FuE und den Vorteilen einer freien Verfügbarkeit von FuE-Ergebnissen	143
2.3.3. Ressourcenverschwendung durch Patentrennen	144
2.3.4. Theorie der strategischen Handelspolitik	145
2.3.4.1. Definition der strategischen Handelspolitik	146
2.3.4.2. Begründungen und Implikationen einer unvollständigen Konkurrenz als „theoretische“ Ausgangslage für die Durchführung einer strategischen Handelspolitik	147
2.3.4.3. Zur Vorteilhaftigkeit einer strategischer Handelspolitik	150

Inhaltsverzeichnis

2.3.4.4. Beurteilung der Ergebnisse der Ansätze strategischer Handelspolitik	153
2.3.5. Neue Wachstumstheorie	158
2.3.5.1. Wirtschaftswachstum und industriepolitischer Handlungsbedarf aufgrund von externen Effekten.....	158
2.3.5.2. Wirtschaftswachstum und industriepolitischer Handlungsbedarf aufgrund von Log-In-Effekten und Pfadabhängigkeiten	160
2.3.5.3. Zusammenfassende Beurteilung der industriepolitischen Relevanz der Neuen Wachstumstheorie.....	162
2.3.6. Die Theorie der Wachstumspole	162
3. Systematisierung der industriepolitischen Ziele	162
3.1. Übergeordnete Ziele.....	162
3.1.1. Oberziele.....	162
3.1.2. Übergeordnete Zwischenziele	165
3.2. Industriebezogene Ziele	165
3.2.1. Industriestrukturziele	166
3.2.2. Unternehmensbezogene Zwischenziele.....	167
4. Vor- und nachteilige Wirkungen zentraler industriepolitischer Instrumente	170
4.1. Allgemeine Probleme eines industriepolitischen Instrumenteneinsatzes	171
4.1.1. „Unwissenheit des Staates“	172
4.1.2. Unerwünschte Strukturveränderungen	177
4.1.2.1. Zentrale Einflußgrößen für Strukturveränderungen.....	178
4.1.2.1.1. Wirkungskreis der wirtschaftspolitischen Maßnahmen.....	179
4.1.2.1.2. Eingriffsintensität der wirtschaftspolitischen Maßnahmen.....	181
4.1.2.2. Unerwünschte strukturverändernde Wirkungen staatlicher Aktivitäten.....	182
4.1.2.2.1. Unerwünschte Strukturveränderungen aufgrund von unterschiedlichen institutionellen Begünstigungen.....	182

Inhaltsverzeichnis

4.1.2.2.2. Unerwünschte Strukturveränderungen aufgrund von funktionellen oder projektorientierten Begünstigungen	186
4.1.2.2.3. Sonstige unerwünschte strukturverändernde Wirkungen.....	189
4.1.3. Ineffizienzen aufgrund von staatlichen Mitnahmeeffekten durch Gebietskörperschaften	192
4.1.4. Probleme bei der Auswahl und dem Einsatz von Instrumenten aufgrund des Eigennutzes von Politikern und Bürokraten	197
4.1.4.1. Politikversagen.....	201
4.1.4.2. Bürokratiewersagen	214
4.2. Dialogorientiertes Instrumentarium	222
4.2.1. Ziele des dialogorientierten Instrumentariums	223
4.2.2. Beschreibung und Beurteilung der dialogorientierten Instrumente.....	224
4.3. Wettbewerbspolitisches Instrumentarium	230
4.3.1. Ziele des wettbewerbspolitischen Instrumentariums.....	230
4.3.2. Beschreibung und Beurteilung der wettbewerbspolitischen Instrumente.....	233
4.4. Außenwirtschaftspolitisches Instrumentarium.....	237
4.4.1. Ziele des außenwirtschaftspolitischen Instrumentariums	237
4.4.2. Beschreibung und Beurteilung der außenwirtschaftspolitischen Instrumente	243
4.5. Technologiepolitisches Instrumentarium	251
4.5.1. Ziele des technologiepolitischen Instrumentariums	251
4.5.2. Beschreibung und Beurteilung der technologiepolitischen Instrumente.....	257
4.5.2.1. Instrumente zur Identifizierung erfolgsversprechender zukünftiger Technologien (bzw. Identifikation von Forschungsfeldern)	257
4.5.2.2. Veröffentlichung von gesamtwirtschaftlichen oder branchenspezifischen Projektionen der längerfristigen Strukturentwicklung.....	258
4.5.2.3. Außenhandelspolitische Instrumente	261
4.5.2.4. Akzeptanz und Förderung von Forschungs Kooperationen zwischen Unternehmen	264
4.5.2.5. Antizipative Normensetzung.....	266

Inhaltsverzeichnis

4.5.2.6. Staatliche Nachfrage nach Hochtechnologieprodukten	272
4.5.2.7. Gewährung von Risikokapital und rückzahlbaren Darlehen	277
4.5.2.8. Direkte Förderung von FuE-Tätigkeit.....	277
4.5.2.9. Instrumente zur Förderung des Wissenstransfers und der Nutzung von Forschungs- und Entwicklungsergebnissen	285
5. Zusammenfassende Beurteilung und wirtschaftspolitische Emp- fehlungen	284
5.1. Zusammenfassung der Ergebnisse	284
5.1.1. Zum Begriff Industriepolitik.....	284
5.1.2. Beurteilung der industriepolitischen Rechtfertigungsversuche	285
5.1.3. Beurteilung der industriepolitischen Ziele	286
5.1.4. Eignung der industriepolitischen Instrumente	286
5.1.5. Zusammenfassende Beurteilung einer staatlichen Industriepolitik	287
5.2. Allgemeine Grundsätze einer marktkonformen Industriepolitik sowie ergänzende Politikvorschläge	290
5.2.1. Primat privat- und marktwirtschaftlicher Entscheidungsprozesse	290
5.2.2. Offenheit der Gütermärkte, internationale Abkommen über Mindeststandards und internationale Schiedsgerichte.....	291
5.2.3. Auswahl und Einsatz neutraler und indirekter Instrumente	293
5.2.4. Grundsatz der praktizierten Subsidiarität	295
5.2.5. Akzeptanz eines ökonomischen Systemwettbewerbs zwischen Gebietskörperschaften	298
5.2.6. Verbesserte Aufklärung der Öffentlichkeit über ökonomische Sachzusammenhänge	302
Literaturverzeichnis.....	303

Abbildungsverzeichnis

Abb. 1: Gang der Untersuchung	31
Abb. 2: Unterscheidung der Arten bzw. Ausprägungen der Industriepolitik nach Zielen	39
Abb. 3: Unterscheidung der Arten bzw. Ausprägungen der Industriepolitik nach der Eingriffsart industriepolitischer Maßnahmen	47
Abb. 4: Begründungsgruppen in der industriepolitischen Debatte	51
Abb. 5: Wohlfahrtseinbußen durch den Verlust von Unternehmen bzw. Industrien.....	53
Abb. 6: Ursache-Wirkung-Beziehungen bei Größenvorteilen der Massenproduktion und bei Lerneffekten.....	71
Abb. 7: Beispiele für sinkende Durchschnittskostenverläufe aufgrund von Fixkosten	73
Abb. 8: Beispiele für sinkende Durchschnittskostenverläufe aufgrund von steigenden Skalenerträgen (ohne Fixkostendegression).....	76
Abb. 9: Durchschnittskostenentwicklung bei Lerneffekten (auf der Basis periodischer Ausbringungsmengen)	78
Abb. 10: Durchschnittskostenentwicklung bei Lerneffekten (auf der Basis kumulierter Ausbringungsmengen).....	80
Abb. 11: Im Zeitablauf sinkende Durchschnittskosten (Dynamische Größenvorteile)	90
Abb. 12: Die zeitliche Entwicklung eines Netzes aufgrund von Netzvorteilen.....	99
Abb. 13: Irreversible Kosten als Markteintrittsschranke	104
Abb. 14: Erstzutrittsvorteile (First Mover Advantages).....	131
Abb. 15: Externe Erträge der Forschung und Entwicklung	134
Abb. 16: Die wirtschaftspolitische Bedeutung von Netzwerkexternalitäten	137
Abb. 17: Ausgangslage für die Durchführung der strategischen Handelspolitik.....	149
Abb. 18: Pfadabhängigkeit von Wirtschaftswachstum	161

Abbildungsverzeichnis

Abb. 19: Die industriepolitische Zielpyramide	163
Abb. 20: Das Ziele-Instrumente-System einer staatlichen Industriepolitik	170
Abb. 21: Steuererhebungs- und Steuerverteilungsbeziehung zwischen vertikalen Gebietskörperschaften	193
Abb. 22: Staatliches Ausgabevolumen bei staatlichen Mitnahmeeffekten	195
Abb. 23: Steuerspirale und Zuschußförderung	196
Abb. 24: Schematische Darstellung der gegenseitigen Abhängigkeiten von Wirtschaft, Politik und Bürokratie	198
Abb. 25: Determinanten der Informiertheit von Wählern	205
Abb. 26: Folgerungen aus der Uninformiertheit der Wähler für die Ausgestaltung politischer Maßnahmen	210
Abb. 27: Die Bedeutung öffentlicher Kampagnen und Lobbyismus von Interes- sengruppen für die Ausgestaltung politischer Maßnahmen	213
Abb. 28: Technologiepolitische Zwischenziele einer staatlichen Industriepolitik	253
Abb. 29: Zusammenhang zwischen Internalisierungsmöglichkeiten und Vor- teilen privatwirtschaftlicher FuE	279
Abb. 30: Nutzen und Kosten alternativer FuE-Politiken bei unterschiedlichen FuE-Arten	281

Tabellenverzeichnis

Tab. 1: Ausgewählte Industriepolitikdefinitionen	33
Tab. 2: Zentrale Gemeinsamkeiten und Unterschiede verschiedener Wirtschaftspolitikdefinitionen	35
Tab. 3: Unterscheidung der Arten bzw. Ausprägungen der Industriepolitik nach Strukturzielen	40
Tab. 4: Unterscheidung der Arten bzw. Ausprägungen der Industriepolitik nach ihrer Bedeutung im Zeitablauf	44
Tab. 5: Unterscheidung der Arten bzw. Ausprägungen der Industriepolitik nach dem Anknüpfungspunkt industriepolitischer Maßnahmen	48
Tab. 6: Arten von Marktzutrittsschranken	86
Tab. 7: Zusammenfassende Anmerkungen zur Bedeutung von Marktzutrittsschranken	126
Tab. 8: Ansätze und Kampfsituationen einer strategischen Handelspolitik	151
Tab. 9: Wesentliche Unterschiede zwischen der traditionellen und der Neuen Außenhandelstheorie	153
Tab. 10: Kritik an staatlichen Prognosen	173
Tab. 11: Einflußgrößen von Strukturveränderungen durch staatliche Maßnahmen	179
Tab. 12: Zentrale Formen von volkswirtschaftlich unerwünschten Strukturveränderungen durch staatliche Maßnahmen	184
Tab. 13: Zentrale Annahmen der traditionellen Theorie der Wirtschaftspolitik und der Ökonomischen Theorien der Politik und Bürokratie	200
Tab. 14: Zentrale Elemente des Bürokratieversagens	215
Tab. 15: Zentrale Aspekte des dialogorientierten Instrumentariums	223
Tab. 16: Zentrale Aspekte des wettbewerbpolitischen Instrumentariums	232
Tab. 17: Wohlfahrtsgewinne durch Freihandel	238
Tab. 18: Außenwirtschaftspolitische Zwischenziele einer staatlichen Industriepolitik	243

Tabellensverzeichnis

Tab. 19: Zentrale Wirkungsmechanismen des Protektionismus.....	248
Tab. 20: Technologiepolitische Aspekte der Veröffentlichung von Strukturprognosen	259
Tab. 21: Technologiepolitische Aspekte außenhandelspolitischer Instrumente	262
Tab. 22: Technologiepolitische Aspekte der Akzeptanz und Förderung von Forschungsk Kooperationen.....	264
Tab. 23: Technologiepolitische Aspekte einer antizipatorischen Normierung	268
Tab. 24: Technologiepolitische Aspekte der staatlichen Nachfrage nach Hochtechnologieprodukten im infrastrukturellen Bereich.....	273
Tab. 25: Technologiepolitische Aspekte der staatlichen Nachfrage nach Rüstungsgütern.....	275